

Repenser la gouvernance internationale du climat

Sandrine Maljean-Dubois, Directrice de recherche au CNRS (CERIC, UMR DICE 7318, CNRS, Aix-Marseille Université

Hayley Stevenson and John S. Drysek, *Democratizing Global Climate Governance* Cambridge University Press, New York, 2014, 256 p.

John S. Dryzek, Richard B. Norgaard, D. Schlosberg, *Climate-Challenged Society*, Oxford University Press, 2013, 169 p.

L'ouvrage de Stevenson et Drysek, *Democratizing Global Climate Governance*, part du constat –unanimentement partagé– de la panne des négociations internationales sur le climat. Après le semi-échec qu'a représenté la conférence de Copenhague, en 2009, la capacité de ce processus onusien à produire un nouvel accord a été largement contestée. Le consensus est en effet requis pour la prise de décision, alors que la Convention-cadre sur les changements climatiques de 1992 compte 196 Parties dont les situations, capacités, points de vue et stratégies sont bien différents, voire opposés. Il est, pour le moins, difficile d'avancer dans ces conditions. Pourtant, un temps fragilisé, le processus a été relancé l'année suivante à Cancun. À Durban, un an plus tard, la décision a été prise de continuer le Protocole de Kyoto pour une seconde période d'engagement. Dans ce cadre, des engagements de réduction ont été pris, mais par seulement 33 États représentant moins de 13% des émissions mondiales. À côté de cet instrument essentiellement symbolique figurent les « promesses » de réduction à l'horizon 2020 faites dans le sillage de l'accord de Copenhague. Le dispositif est plus inclusif puisque 89 États ont fait de telles promesses. Mais il est aussi plus mou, car purement incitatif : les promesses de réduction des émissions sont unilatérales, non juridiquement obligatoires, réversibles à tout moment, et le contrôle de leur mise en œuvre est considérablement allégé par rapport au Protocole de Kyoto. Chaque année, l'écart se creuse entre ce qu'il faudrait faire pour avoir une chance raisonnable de maintenir l'augmentation des températures à 2° et ce que les États ont prévu de faire, comme en attestent les rapports annuels *The Emissions Gap* du PNUE.

Mais Durban a aussi lancé les négociations sur le post 2020. Ces négociations sont supposées aboutir à Paris l'année prochaine sur l'adoption d'un nouvel accord. Le processus est fragile et ses résultats incertains. Devant ces contre-signaux politiques, les marchés du carbone sont atones.

Alors que le dernier rapport du GIEC confirme la réalité des changements climatiques et les risques que ferait courir à l'humanité une augmentation supérieure à 2°, il n'est guère étonnant que les livres consacrés à la gouvernance du climat se multiplient (voir aussi sur le sujet les excellents *The Fragmentation of Global Climate Governance*, Harro Van Asselt, Edward Elgar, 2014 ou *Transnational Climate Change Governance*, H. Bulkeley et al., CUP, 2014). Dans ce contexte, *Democratizing Global Climate Governance* s'ancre sur le plan théorique dans les théories de la démocratie délibérative de Rawls et Habermas. Appliquant ces théories à la gouvernance globale du climat, il l'analyse en tant que système délibératif. L'objectif affiché par les auteurs est à la fois d'éclairer cette gouvernance, de mieux la comprendre, mais aussi de fournir des pistes pour la renforcer alors qu'elle a jusqu'ici échoué à fournir une réponse satisfaisante à un enjeu majeur. Comme le notent les auteurs, si un monde à 2° semble techniquement et économiquement faisable, il ne paraît pas politiquement faisable (p. 209).

Les auteurs sont conscients des difficultés pratiques qu'il y a à démocratiser une société internationale rétive par essence à un tel processus. Générales, ces difficultés

sont encore exacerbées dans le champ du climat. Les auteurs soulignent notamment le phénomène de « *path dependency* » qui touche la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, une vieille machinerie, ineffective de longue date, voire inerte (p. 85). Mais Stevenson et Drysek partent du principe que si la démocratie internationale reste un horizon largement inatteignable, la démocratisation de la société internationale, en tant que processus, peut et doit constituer un objectif. Ils proposent d'y voir un chantier, qui pourrait conduire à renforcer à la fois l'effectivité et la légitimité de la gouvernance internationale, dans le champ du climat, mais avec également des répercussions systémiques au-delà. Ils notent que leurs propositions rencontrent une demande forte pour plus d'*accountability* et de légitimité de ces processus internationaux.

L'ouvrage n'est, à juste titre, pas consacré au seul régime international du climat tel que découlant de la Convention-cadre des Nations Unies de 1992 (UNFCCC) et de son Protocole de Kyoto. Dans une approche systémique, ce régime n'est qu'une des briques de la gouvernance globale du climat, même s'il s'est agi jusqu'ici d'une brique majeure. Les auteurs s'attachent aussi à analyser des réseaux émergents dépassant la gouvernance onusienne, qu'ils soient publics/privés, voire entièrement privés (comme le Green Technology Fund ou le Verified Carbon Standard). Au crible des théories délibératives, ces mécanismes plus récents et plus novateurs sont bien des fora de délibération. Pourtant, les auteurs montrent que, contrairement à ce qu'on aurait pu penser intuitivement, la délibération y est limitée, voire marginalisée, par le développement de pratiques non démocratiques et non délibératives, avec d'ailleurs des conséquences importantes sur leur (in)effectivité. À l'aune de ces mêmes critères, le régime onusien révèle ses lacunes et ses faiblesses. Les auteurs en soulignent le manque de réflexivité, lequel empêche la mécanique d'évoluer positivement, de se réformer, tout engluée qu'elle se trouve dans des règles de procédure surannées. Ils regrettent également le manque d'articulation avec les réseaux de la société civile, laquelle n'exerce de fait qu'une très faible influence. Voilà encore fermée une voie possible pour fertiliser le système et le pousser à évoluer.

Mais les auteurs ne s'en tiennent pas au constat des limites et faiblesses de la gouvernance actuelle. Au-delà de l'état des lieux, assez pessimiste, ils tâchent de mettre en évidence des perspectives plus positives et de faire des propositions, dont certaines sont assez originales et d'autres reprennent et si on peut dire acclimatent des propositions en vogue actuellement. Stevenson et Drysek reconnaissent être là dans la conjecture. En effet, « *seriously deliberative governance has never been tried* » au niveau global (p. 25) ; on ne peut extrapoler du niveau national au global qu'avec précaution, et non sans risque. Les auteurs en sont bien conscients.

Page après page, ils dessinent un régime onusien « cœur » qui deviendrait un lieu de métagouvernance, c'est-à-dire de « gouvernance de la gouvernance » (p. 195). Ils font des propositions institutionnelles pour que cette gouvernance soit plus délibérative. Certaines semblent faisables, voire déjà expérimentées (comme le remplacement des présidents par des facilitateurs). D'autres, pour intéressantes, semblent moins réalistes (telle la création d'une Chambre des débats à côté de l'UNFCCC). Les auteurs considèrent également que la délibération et la production d'un discours partagé peuvent jouer un rôle dans la coordination du complexe de régime sur le climat. Ils dressent également des pistes pour faire évoluer les stratégies de prévention et de réponse à la non-conformité, dans un mode plus délibératif et moins dissuasif. Après avoir pointé le déficit d'*accountability* du système, ils prônent son développement et pas seulement pour la conformité, mais d'abord sur le contenu des décisions prises (ce qui représenterait une extension tout à fait novatrice du champ de l'*accountability* à l'échelle internationale). Ils voient dans les approches polycentriques ou le minilatéralisme prônés par d'autres

auteurs deux pistes intéressantes, mais considèrent qu'elles ne fonctionneront qu'ancrées sur un développement de la démocratie et de la délibération.

Bien écrit, synthétique, l'ouvrage se lit aisément. Cette vision de la gouvernance globale du climat, au prisme des théories délibératives, en éclaire le fonctionnement. L'analyse de l'existant, UNFCCC et au-delà, est ici très utile. Elle jette un jour nouveau sur les faiblesses de cette gouvernance, balayant au passage quelques idées reçues. Particulièrement bien informé, l'ouvrage fait le lien avec de nombreuses analyses doctrinales. En les passant en revue, les auteurs se positionnent systématiquement contre ou dans le prolongement de ces dernières. On regrettera en revanche que la partie consacrée aux propositions soit très (trop) succincte. Ces dernières ne sont qu'esquissées rapidement, alors même que leur faisabilité peut sembler souvent douteuse à qui connaît bien l'inertie de la société internationale, et particulièrement du processus cœur de la gouvernance globale du climat, la Convention-cadre des Nations Unies de 1992. Il y a là, malgré tout, matière à réfléchir.

Climate Challenged Society est d'une tout autre nature. Ce petit volume se propose d'offrir une analyse courte, lisible et accessible (il ne comporte d'ailleurs pas de notes de bas de page, mais une excellente bibliographie à la fin) des défis que pose le changement climatique à des sociétés qui semblent paralysées et incapables de les relever. C'est un ouvrage de synthèse, qui offre une excellente introduction à la matière, de surcroît pluridisciplinaire puisqu'il mobilise la sociologie, l'économie, la science politique et même la philosophie. Là réside son originalité et son apport.

Dans le chapitre introductif, les auteurs montrent que les changements climatiques sont plus que « *just a scientific challenge requiring a policy response* » (p. 5). Ils vont au-delà et touchent « *how people think about meaningful life, how we understand the nature of societies, economies and governments* » (id.). Les changements climatiques bousculent le rêve d'un progrès de l'humanité (id.). Et de ce point de vue les auteurs invitent à réfléchir autrement. Concernés et engagés, dessinant une société post-matérialiste à l'horizon 2050 comme un avenir possible, les auteurs proposent de ne pas voir dans les changements climatiques un problème, ou pas seulement, mais aussi d'y trouver un prétexte à refonder nos valeurs, voire repenser nos sociétés. Assez de se demander ce que les changements climatiques *exigent* de nous, pensons plutôt à ce qu'ils *permettent*...

La démonstration débute par un état des lieux de la science du climat. Rappelant les dernières conclusions du GIEC, les auteurs s'interrogent aussi sur la perception de la science par l'opinion publique, réfléchissant aussi bien à la communication et à la réception de la science. S'appuyant sur leur connaissance des sociétés américaine, canadienne et australienne, ils portent une attention particulière aux climato-sceptiques voire climato-négationistes.

Suit une analyse économique, portant sur les coûts de l'inaction, qui est aussi pour les auteurs l'occasion de mettre en évidence les limites de l'analyse économique.

Les auteurs consacrent également un chapitre aux politiques aussi bien d'atténuation que d'adaptation, faisant le tour des outils et instruments disponibles et utilisés. Là encore, ils s'attachent à montrer les limites de certains miroirs aux alouettes, outils ou technologies séduisants en théorie, mais qui ont bien du mal dans le monde réel.

Les auteurs conduisent également une réflexion approfondie sur la notion de justice climatique et ses implications.

La gouvernance multinationale du climat est explorée, du local au global, avec des propositions pour réformer la gouvernance globale. Ne partageant pas la foi de Biermann et al. en un *momentum* constitutionnel (voir l'article de *Nature* paru en 2012), ils prônent plutôt un mix de solutions faisant fond sur les analyses de Victor (2011), proposant de construire une gouvernance plus souple et fragmentée, réticulaire, voire prônant la formation de coalitions de volonté (clubs) ou le minilatéralisme.

Les auteurs montrent l'ampleur du défi que représente l'émergence de l'anthropocène dans lequel les conséquences non intentionnelles de l'action humaine conduisent le système terre vers une aire plus chaotique et instable. Ils reprennent de ce point de vue la notion de limites et frontières (Rockström, 2009) ou exposent le contre-modèle d'une nature entièrement humanisée (Cronon, 1995), d'une nature à gérer, voire ingénier. À l'opposé, ils proposent de ne plus chercher à contrôler notre environnement, mais d'apprendre à le respecter. Prônant une approche polycentrique (Ostrom, 2009), ils dessinent la route de la transition, celle qui aboutirait à la reconstruction d'une société plus résiliente. Ils s'appuient notamment sur les travaux d'Hoffman (2001) pour qui le salut viendra de petites expérimentations qui pourront grandir en cohérence, champ et portée. Il n'y a, quoi qu'il en soit, pas une seule réponse à l'énorme défi que lancent les changements climatiques à nos sociétés. La réponse à un problème complexe ne peut qu'être elle-même complexe. Même si les auteurs ne font que l'esquisser, la lecture de leur ouvrage peut être chaleureusement recommandée. Les non-spécialistes du climat y trouveront une remarquable introduction à la question. Mais les spécialistes, trop souvent enfermés dans leur objet et/ou leur discipline, trouveront également leur compte dans cette brillante synthèse.